

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：陈卫东 中国银行研究院
叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
联系人：刘晨
电话：010 - 6659 4264

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

乡村振兴的重要意义、存在问题与 政策建议*

——乡村振兴系列研究之一

乡村振兴是中国未来经济增长新动能的重要来源。“三农”既是经济短周期波动的重要平抑力量，也是经济长周期发展中产业交替兴衰的减震器。“三农”是国家基本安全的保护屏障，也是绿色发展的重要支点。当前推进乡村振兴还存在一些问题和困难。农业产业基础薄弱，发展效益较低。低收入人口占比较高，保障水平较低。农村空心化趋势日益严重，劳动力数量不足、质量较低问题突出。农业安全性和发展可持续性有待提高。未来，推动乡村振兴建议做好以下几方面工作。处理好政府、市场与农户，城镇化与乡村振兴，以及统筹推进与因地制宜之间的关系；加快推动农村产业现代化发展，促进农民收入提高；提升农村基本公共服务水平；强化农业安全和可持续发展。

乡村振兴的重要意义、存在问题与政策建议

——乡村振兴系列研究之一

长期以来，我国始终把“三农”问题视为关系国计民生的根本性问题，把解决好“三农”问题作为各项工作的重点。2020年，我国脱贫攻坚取得全面胜利，“三农”工作的重点由此转向乡村振兴。根据党的十九大报告提出的乡村振兴战略目标，到2035年，乡村振兴要取得决定性进展，农业农村现代化基本实现，到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

一、实施乡村振兴的重要意义

第一，乡村振兴是中国未来经济增长新动能的重要来源。实施乡村振兴将在农村基础设施建设、人居环境改善、产业发展等方面带来较大的投资需求，也将带动产业兴旺。农业现代化发展将大大提高农业劳动生产率，绿色环保产业发展以及农业与第二产业和第三产业融合发展，将带来新的经济增长点。此外，提高农民收入和保障水平是乡村振兴的重要目标，这有助于激发农村消费潜力，扩大内需。

第二，“三农”既是经济短周期波动的重要平抑力量，也是经济长周期发展中产业交替兴衰的减震器。新中国成立以来，“三农”稳定发展是我国实现经济快速发展、社会长期稳定的重要基础。从短期发展看，“三农”持续发挥着蓄水池的调节功能，成为中国应对多次经济危机的重要助力。1958年以来，我国经济发展不仅出现过财政赤字、金融债务等内生性危机，也面临过外资撤资、亚洲金融危机以及次贷危机等外部输入型危机¹。对此，我国通过鼓励知青上山下乡、农民工返乡等政策，充分发挥“三农”对经济社会系统运行压力的承载和调节作用，实现了经济软着陆，也使得中国走出了一条与发达国家殖民扩张完全不同的、更具有可复制性的工业化道路。从长周期发展看，产业结构变化带来的劳动力不匹配情况可能带来失业压力，甚至导致“铁锈地带”等大范围城市衰弱问题。对此，农村、农业的就业吸纳功能能够有效避

¹ 温铁军：《八次危机：中国的真实经验》，东方出版社，2012.1。

免城市贫民窟的产生。当前我国正处于产业转型发展的关键时期，内外部风险和压力都较大，通过乡村振兴夯实“三农”基础，有利于赢得应对风险挑战的战略主动和回旋余地。

第三，“三农”是国家基本安全的保护屏障。“三农”问题是关系到国计民生的根本性问题。在我国人多地少，水资源季节和空间分布不均等背景下，“三农”承担着保障国家粮食安全的重任。农村农业作为就业蓄水池，能够避免城市出现大量失业，是我国缓解社会问题、维护社会安全稳定的重要缓冲垫。此外，农村还是我国优秀传统文化的主要承载地。随着对外开放持续推进，当前我国城市国际化水平大幅提升，城市文化越来越多元化，农村传承历史文化、保护我国文化安全的责任更加突出。

第四，“三农”是绿色发展的重要支点。一方面，农村长期以来都承担了较重的生态环境保护职能，也是未来绿色发展的重要基石。因此，有必要加大对农村的转移支付、推动乡村振兴，从而对农村长期以来提供的生态系统服务价值，以及农村的生态保护成本、发展机会成本等进行补偿。另一方面，农业既是重要的温室气体排放源，又是巨大的碳汇来源。根据联合国政府间气候变化专门委员会数据，农林牧渔业的温室气体排放约占净人为温室气体排放的四分之一²。同时，农业、林业等也是天然的碳汇来源。随着农业绿色转型发展的持续推进，以及农业、林业碳汇标准化计算等困难加快突破，农业将成为实现“双碳”目标的重要抓手。

二、当前推进乡村振兴亟待解决的问题

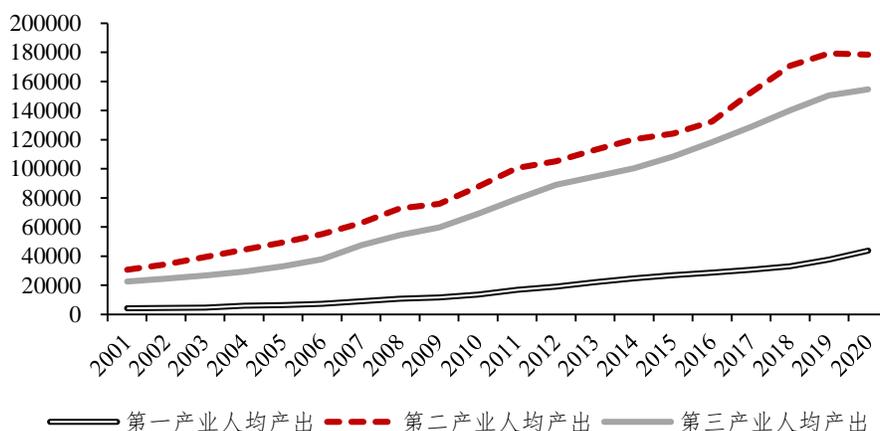
（一）农业产业基础薄弱，发展效益较低

第一，产业基础不牢固，产业融合度和市场竞争力不强。一是产业链条短，第一产业与二三产业融合程度低。从人均产出的角度来看，推动农业与第二产业、第三产业融合发展是提高农业发展效益的重要途径（图 1）。当前我国第一产业多以供应普通农产品为主，产业向后延伸不充分。第三次农业普查的数据显示，我国农业中种植业占比超过 90%，其他农业经营占比不足 8%。农产品精深加工不够，副产物综合利用

² 农业碳排放主要来源于种植业的化肥、农业、农膜、农机柴油，以及畜牧业的粪便发酵等。

程度低，我国农产品加工转化率仅为 65%左右，明显低于发达国家 80%左右的水平。此外，农村生产生活服务水平不高，第三产业发育不够，第一产业与第三产业融合程度低，农村与农业价值功能开发不充分。农业与第二、第三产业融合程度低也导致了农民收入来源单一问题，当前农民的经济来源主要以农副产品销售为主，其他途径增收较为困难。二是农业创新能力较低，农产品市场竞争力不足。大部分乡村企业科技创新能力有待提高，尤其是农产品加工创新能力不足，机械化程度、工艺水平较低，农产品市场竞争力不高。同时，农产品供给仍以大路货为主，优质绿色农产品占比较低，休闲旅游普遍存在同质化现象，缺乏小众类、精准化、中高端产品与服务，品牌溢价较低。

图 1：各产业人均最终产出（元）



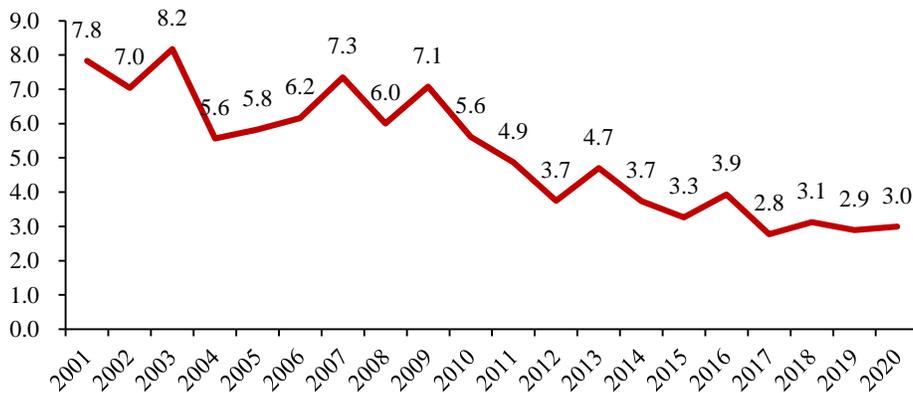
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

第二，缺乏高效的生产、经营体系，产销效率较低。一是农业生产体系仍以小农经营为主，规模化经营占比偏低。尽管根据前文论述，由于地理条件限制，以及承担就业、保持农业蓄水池和稳定器作用的需要，未来我国农业发展不是要走全面规模化、机械化生产的路子，而是要因地制宜地将规模化生产与小农生产相结合，但第三次农业普查数据显示，当前我国规模化经营农户人员仅占 1.9%，这一比例相对偏低。二是经营体系与市场对接不足。农村生产的农作物、农产品等缺乏与消费市场高效对接的经营模式。这导致了在终端消费市场农产品价格逐年提高的情况下，由于中间销售环节过多，农户收入无实质性改善。电商模式能够省去中间环节，直接连接农户与消费

者。但当前我国有电子商务配送村落占比仅为 25%左右，并且快递物流主要集中在东部沿海地区，在中西部农村地区并不十分普及。

第三，农业生产相关保险不足，产业风险较大。当前农业生产容易受到干旱、洪涝等自然灾害，市场行情等因素影响。自新中国成立以来，我国每年农田平均受灾面积高达 6.4 亿亩，占全部种植面积的 25.5%³。近年来随着灾害防治技术提高，受灾面积有所下降（图 2），但 2000-2020 年平均受灾面积仍有 5.1 亿亩，占全部种植面积的比例依然高达 20%。若仅按照较为轻微的危害程度（减少 20%收益）、平均亩收益 700 元计算，每年至少因灾害损失 8400 亿元。我国每年的农业补贴合计约为 2000 亿元左右，即农民需承担约 6000 亿元的损失。以农业保险补贴深度（政府提供的各类农业保险补贴占农业 GDP 的比重）来衡量，2007 年全球 65 个国家的平均水平为 0.63%，美国高达 4.4%，日本为 1.3%。相比之下，2007 年我国这一比例只有 0.16%，即使补贴总额逐年增长，2018 年也只达到了农业 GDP 的 0.4%左右，仍明显低于全球平均水平。从全球视角出发，政府对农业保险的补贴主要包括对农民的保费补贴、对保险公司的经营费用补贴和通过再保险方式对超赔损失进行分担的超赔补贴三大类，美国等发达国家都是三项补贴俱全，而我国只有保费补贴，没有费用补贴和超额补贴。

图 2：2000-2020 年我国农作物受灾面积（亿亩）



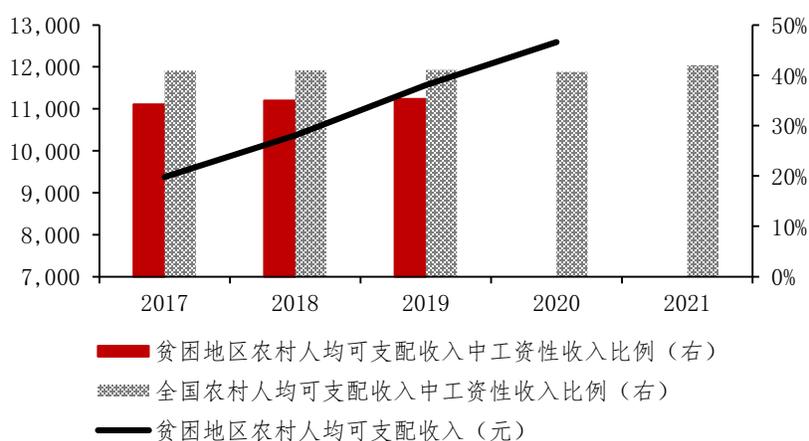
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

³ 数据从新中国成立开始统计，前期受灾面积占比较高，是 2020 年的 4-5 倍。此外，该数据为受灾面积，非成灾面积，具体受灾原因包括：洪涝、旱灾、冰雹、冷冻。根据国家统计局数据，历年受灾面积是成灾面积的 2 倍左右。

（二）低收入人口占比较高，保障水平较低

第一，农村低收入人口依然较多，政策退出后出现规模性返贫风险较高。一是全面脱贫后，我国农村地区依然是低收入人群聚集地。尽管农村在自产自销模式下，基本生活成本较低，但从乡村振兴战略实现农民生活富裕的目标来看，当前农民收入还有较大差距。若将全国居民收入中位数 40% 作为低收入群体判断标准，全国 90% 的低收入群体长期分布在农村地区。2018 年农村低收入群体占比约为 14%。如果利用欧盟或 OECD 国家所采用的中位数 50% 或 60% 作为低收入群体判断标准，则农村低收入群体规模将会更大。二是相对贫困地区尚未形成以产业带动收入的良性循环，未来扶持政策退出带来的规模性返贫风险较高。我国贫困地区农村居民年人均可支配收入从 2014 年的 6221 元提高到 2020 年的 12588 元，6 年时间增长了 102.3%，明显高于同期全国农村居民人均可支配收入的增幅 63.3%。但这主要受非工资性收入增长带动，即主要是相关政策扶持的结果，而不是来自于产业发展。这预示着未来相关扶持政策逐步退出将带来较大的收入下降和返贫风险。2017 年到 2020 年，贫困地区农村居民人均可支配收入来源于工资性收入的比例在 35% 左右，比全国农村人均可支配收入的这一比例低了近 6 个百分点（图 3）。

图 3：贫困地区农村居民人均可支配收入来源于非工资性收入的比例高于农村整体



资料来源：Wind，中国银行研究院

第二，农民保障水平较低。与城市相比，农村的社会保障功能明显不足，存在大

病致贫、空巢老人养老等民生问题。这些民生领域的短板直接影响到农村能不能留得住人，从而影响农村可持续发展与乡村振兴。由于物价差异、农村存在自给自足经济等原因，城乡生活成本差距较大，不宜将“新农保”（新型农村社会养老保险）和城镇职工养老保险的保障水平直接比较。相比之下，城乡医疗保险的保障程度更具可比性。在报销比例上，各地“新农合”（新型农村合作医疗）报销比例一般为 50%-70%，门诊和住院最高报销额分别为 2 千元和 17 万元左右；城镇职工医保报销比例一般为 70%-85%，门诊和住院最高报销额分别为 2 万元和 30 万元左右。此外，城镇职工医保在缴纳满年限、到达退休年龄后可终生免费享受医保待遇，新农合则需要终生缴费。农村老弱病残相对集中，当前其医疗保险保障水平还难以达到构造“农村社会安全网”的水平。

（三）农村空心化趋势日益严重，劳动力数量不足、质量较低问题突出

第一，农村人口老龄化程度加深、空心化现象普遍。第七次全国人口普查数据显示，当前我国各地村庄中 59 岁以上的老龄人口占全村总人口的比重均超过 10% 的老龄化社会标准线，这表明全国几乎所有的农村都存在老龄化问题。第三次农业普查结果显示，全国农业生产经营人员中，年龄 35 岁及以下人员占 19.17%，年龄在 36 至 54 岁之间人员占 47.25%，年龄 55 岁及以上人员占 33.58%。可见由于务农收入低等原因，越来越多 35 岁及以下青壮年农民进城务工，致使村庄、甚至中西部、东北地区农业县城出现空心化现象。

第二，教育资源萎缩匮乏，农村整体知识水平提升缓慢。一是教学条件差，与城市学校差距大。随着村庄衰败，农村学校日渐衰落，村小合并后，农村小学生大多在较远的乡镇或集中教学点上学，其教学质量、师资水平虽好于村小，但与城市仍相距甚远。二是农村教育经费水平低。1997 年到 2020 年，全国农村普通小学的生均教育经费从 297 元提高到 1.38 万元，同期全国普通小学的生均教育经费从 368 元提高到 1.45 万元。农村小学和全国小学的生均教育经费之比从 2014 年开始呈下滑趋势，表明财政资金在农村和城市的小学教育投入方面，对农村地区的支持力度弱于城市（图

4)。

图 4：农村小学和全国小学的生均教育经费之比

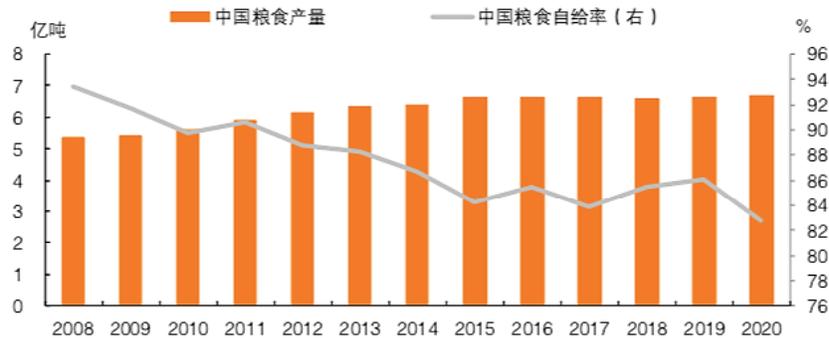


资料来源：Wind，中国银行研究院

（四）农业安全性和发展可持续性有待提高

第一，耕地生态可持续性下降，粮食、种子安全保障亟需提高。在耕地方面，世界银行数据显示，2021年中国人均耕地面积0.007平方公里，仅为世界人均水平的一半左右。同时，土壤生态问题突出，中国是全球化肥用量最多的国家，土壤氮磷流失严重，重金属超标率快速提高，地膜使用量持续增长但回收率却低于60%。随着耕地重心北移和开发强度过大，东北、华北产区土壤呈现“变薄、变瘦、变硬”症状。在粮食安全方面，中国是全球第一大粮食进口国，若用粮食产量/（粮食产量+粮食进口量-粮食出口量）来衡量粮食自给率，近年来中国粮食自给率总体趋于下降，2020年中国粮食自给率为82.8%（图5）。在种子安全方面，中国是全球第二大种子需求国，种业长期处于高额贸易逆差状态。国内种业市场长期被外企垄断，我国本土种子企业“小、散、乱”情况突出，在市场份额、研发经费支出、基因专利布局等方面都与外企有很大差距。未来守住耕地红线，通过农业、种业技术集中攻关，提高土地承载能力和产出，提高种子安全性是实现粮食安全的关键。

图 5：中国粮食产量和粮食自给率



资料来源：Wind

第二，技术人才缺乏、研发投入较低等因素制约农业科技水平提高。一方面，农业科技人才缺乏是当前我国农业现代化发展的重要难点。当前我国每 100 公顷耕地平均拥有农业科技人才 0.75 人左右，远低于农业发达国家水平；我国农业科技人才占农业总人口数的 0.06% 左右，也远低于日本（1%）、荷兰（2%）等发达国家水平⁴。此外，当前我国农业科技人才还存在区域分布不合理、年龄结构断层等问题。另一方面，我国农业科研资金投入水平和成果转化率较低也对农业现代化发展形成制约。自 20 世纪 80 年代以来，发达国家农业技术研发及推广应用经费一般占农业总产值的 0.6% 至 1% 左右，而我国仅为 0.17% 至 0.27% 左右。我国农业科研成果转化率不足 50%，真正形成规模化应用的更是不足 20%⁵。

第三，传统农业发展的环境压力日益突出，绿色农业发展面临规模化难题。近年来，为了农业增收，农药、化肥和农膜等农用化学品的使用日益增加，秸秆、禽畜养殖污染物的无害化处理、回收利用等普及不足，导致其对土壤、水源等环境自然净化造成较大压力，给农业可持续发展带来较大挑战。发展绿色农业既是为了满足居民对农产品质量、安全性方面日益提高的要求，也是发展环境友好型经济的大势所趋。事实上，日本等不少国家在农业发展和乡村振兴过程中都经历过农业绿色转型阶段。当前我国绿色农业正快速发展，但也面临成本较高、缺乏认证监管、商业化规模化难度

⁴ 资料来源：孙月,周旭,刘志斌.新常态下农业科技人才队伍建设的思考[J].农业科技管理,2021,40(03):89-92.

⁵ 资料来源：焦翔.我国农业绿色发展现状、问题及对策[J].农业经济,2019(07):3-5.

较大等问题。

三、政策建议

第一，在乡村振兴过程中处理好几大重要关系。一是处理好政府、市场与农户之间的关系。政府作为乡村振兴战略的设计者和推动者，要发挥好政策制定落实、引导市场主体协同、基础设施建设、民生兜底保障等作用。企业、新型合作社等各类经营主体提供资金、技术、管理经验等生产资料，带动农民增收。农民是乡村振兴的主体和最终受益目标，要以保护农民作为平衡各方利益的核心。**二是处理好城镇化和乡村振兴之间的关系**，可将推动县城发展作为平衡好乡村振兴与城镇化这两大目标的重要结合点和发力点。**三是处理好统筹推进与因地制宜之间的关系**。乡村的多样化形态决定了推动乡村振兴不能只通过政策自上而下推动，还要畅通自下而上总结推广经验的渠道，既要做到统筹推进，也要做到因地制宜。

第二，加快推动农村产业现代化发展，促进农民收入提高。一是促进第一产业和二产融合，构建现代化的乡村产业体系。积极推进基础条件较好的农村进行一二三产业融合发展示范园和科技示范园区建设。围绕提高农业生产、加工、经营的现代化水平建立指标体系，以县（市、区）为单位开展创建，梯度有序推进农业现代化建设。**二是积极培育新型农业主体**，鼓励农业协会组织、龙头农业企业等与农户组成经济共同体，通过政策保障农户享有利益的比例，同时以税收优惠等形式提高企业参与的积极性。**三是在有条件发展规模化农业的地区**，加大农业机械化支持力度。提高农民购买先进农用机械补贴比例上限，将农用机械使用、修理等培训活动纳入补贴范围，为购买先进农用机械提供更多无息、低息贷款。

第三，提升农村基本公共服务水平。**教育方面**，加强财政支持农村教育力度、提高农村教育质量，多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给。推进县域内义务教育学校校长、教师轮岗制度，支持建设城乡学校共同体。注重建立以当地需求为导向的农村职业教育培训，为农村产业发展提供人才支持。**医疗方面**，全面提升村卫生室标准化建设和健康管理水平，加强县级医院建设。完善统一城乡居民基本医疗保险制度，

合理提高政府补助标准和个人缴费标准，缩小城乡医保水平差距，健全农村重大疾病医疗保险和救助制度。**社会保障方面**，健全县乡村衔接的三级养老服务网络，推动村级养老服务设施建设，发展农村普惠型养老服务和互助性养老。对农村地区因疾病等原因确有生活困难的人群，加强政策兜底保障，防止返贫风险。

第四，强化农业安全和可持续发展。加强种子安全方面，一是加强农业种质资源保护开发利用，加快农作物种质资源、畜禽种质资源调查收集，加强国家作物、畜禽和海洋渔业生物种质资源库建设。二是对育种基础性研究以及重点育种项目给予长期稳定支持，加快实施农业生物育种重大科技项目，集中全国力量，深入实施农作物、畜禽等良种培育联合攻关。三是尊重科学、严格监管，有序推进生物育种产业化应用，支持种业龙头企业建立健全商业化育种体系，研究重大品种研发与推广补助政策。**推动农业绿色可持续发展方面**，一是强化环境友好型农药和农膜、生物防治技术研发，降低环境友好型产品价格，减少农业生产带来的污染。二是推动相关技术进步，提高秸秆、养殖业污染物等的回收利用水平，提升绿色农业发展的经济效益。三是大力发展绿色农产品、有机农产品和地理标志农产品，推广试行食用农产品达标合格证制度，加强农产品质量和食品安全监管。

